

## 【学位取得論文要旨】就学援助制度の実施体制

著者	小椋 佑紀
雑誌名	東洋大学社会福祉研究
号	3
ページ	59-64
発行年	2010-08
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1060/00005151/">http://id.nii.ac.jp/1060/00005151/</a>

## ●学位取得論文要旨

## 就学援助制度の実施体制

### — 子どもの権利保障の視点から —

小椋 佑紀

#### 1. 研究目的

子どもが義務教育を受けるにあたり、「日本国憲法」第26条第2項ではその無償が定められ、現在、授業料及び教科書が無償となっている。学用品等、残された私費負担部分について、生活保護制度、就学援助制度等による経済的支援策が講じられている。本研究では、小中学校の子どもに適用される当該支援策で中心的な役割を果たしている就学援助制度についてとりあげた。

就学援助制度は、無償範囲拡大の困難状況、義務教育に係る経済的支援ニーズを背景に、1956年に発足した。その際、国庫補助関連法令では、無償範囲拡大の困難状況から、教育扶助受給者を対象外とすることで生活保護制度との調整を留保し、予算の範囲内での国庫補助となる一方、準要保護者の捕捉のため、民生委員等との連携を可能とした。これらの事柄は今日も継続しているが、2005年度以降、準要保護者分の国庫補助金は一般財源化されている。

就学援助制度を取り巻く状況も変化しており、1990年代以降の少子化対策と分権化により、基礎自治体による取り組みをベースとした子ども支援への転換が図られている。また、近年、当該制度が対応する義務教育に係る経済的支援ニーズの背景にある貧困問題に対する社会的関心も高まっている。更に今後、子ども手当制度により、子どもに係る経済的支援策の枠組みが大きく変わる可能性がある。就学援助制度には不変部分がありながらも、諸状況は大きく変化している。当該制度の今後について、義務教育の無償のあり方を含め、子ども関連施策に明確に位置付けられた議論が必要ではないかと考える。

上記のような議論に際しては、就学援助制度が

どのようなものなのか、総体的に明らかにしておくがある。当該制度は研究対象として一般的ではなく、既存の研究・資料を手がかりとしながら、新たなものを加えていくことで、このことは可能となってくるのではないかと考える。そこで本研究では、就学援助制度に関する法令の内容・文部科学省の文書による制度内容の具体化、これらを受けた基礎自治体での実施状況の総体を実施体制と称し、これを明らかにすることとした。

#### 2. 研究方法・倫理的配慮

本研究は、文献・資料調査及び基礎自治体への各種調査により行われる。このうち基礎自治体への調査は、2008年度子どもの権利条約総合研究所研究奨励費（研究名：「自治体調査にみる就学援助制度運営の現状と課題」）、2009年度東洋大学井上円了記念研究助成金（研究名：「就学援助制度運営の自治体比較研究」）を受けて実施された、量的調査（資料提供、アンケート、2008年度調査）、ヒアリング調査（資料提供含、2009年度調査）の結果を使用する。

2008年度に実施した量的調査は、就学援助制度の実施状況から子どもの教育を受ける権利実現へ向けた課題を明らかにすることを目的に、対象は関東地方の全市区町村（回答率55.7%）で行われたものである。調査内容は、アンケートと資料提供によりできる限り実施状況を把握するものとなっている。また、関連事業の有無や、制度実施に伴う他部署とのやり取りに関する内容も含まれている。

2009年度に実施したヒアリング調査は、他地方での実施状況に学ぶこと等を目的として、中部地方の2つの自治体で実施されたものである。調査内

容は量的調査の内容をベースとしながら、申請書類以外の個々の事情の考慮する際の視点や、制度運営に際して評価できる・難しいと感じる部分等についても尋ねた。

倫理的配慮は下記の通りである。

○文献調査：日本社会福祉学会の「研究倫理指針」に則り行った。

○量的調査：得られたデータ・資料は統計処理を行い、公表に際して個別の市区町村名を明記しない。

○ヒアリング調査：

ヒアリング終了後、その内容を文書化し、提供いただいた資料と併せて公表可能な内容について確認いただいた。自治体名は非公表とする。

### 3. 章構成

はしがき

#### 第1章 就学援助制度の総体的理解の必要性

1. 義務教育に係る経済的支援ニーズの存在
2. 就学援助制度沿革
  - 1) 就学援助制度前史
  - 2) 就学援助制度発足以後
3. 就学援助制度研究の概要
  - 1) 教育学分野
  - 2) 教育行政の現場から
  - 3) 社会福祉学分野
  - 4) 量的調査
4. 研究目的
5. 研究方法

#### 第2章 就学援助制度の法的枠組み

1. 就学援助制度の目的・対象
2. 関連法令にみる国と地方の関係
3. 文部科学省による法的枠組みの具体化

#### 第3章 就学援助制度の支給内容

1. 要保護者への支給費目
2. 準要保護者の支給費目
3. 支給額

#### 第4章 基礎自治体における情報提供・資格認定

1. 制度の情報源
  - 1) 案内文書の配布方法
  - 2) 案内文書以外の制度情報源
2. 資格審査
  - 1) 準要保護者の資格要件
  - 2) 申請方法
  - 3) 審査方法
3. 制度を必要とする子どもの遺漏防止の取り組み方

#### 第5章 就学援助制度実施体制の総括的考察

1. 実施体制の特徴
2. 実施体制の背景
  - 分権化による受教育権保障の難しさの深まり
3. 実施体制にみる論点
  - 子ども関連施策とのつながりから
  - 1) 子どもに係る経済的支援策における就学援助制度の役割
  - 2) 個別支援レベルでの子ども関連施策の連携

むすびにかえて

- 子どもの権利保障に資する就学援助制度を求めて

引用・参考文献

資料：調査項目一覧

### 4. 各章の内容

#### <第1章>

本要旨「1. 研究目的」、「2. 研究方法・倫理的配慮」参照。

#### <第2章>

就学援助制度関連法令の体系・目的・対象、及びこれらに関する基礎自治体の対応（第1節）、当該法令にみる国と地方の関係（経費負担）とその実際（第2節）、当該制度について文部科学省により具体化されている内容（第3節）、についてまとめた。

就学援助制度に関する法律には、基礎自治体による就学援助に関するものとして、学校教育法、学校保健安全法、独立行政法人日本スポーツ振興センター法、国庫補助事業に関するものとして、就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律、学校給食法、学校保健安全法、独立行政法人日本スポーツ振興センター法がある。教育法令研究会編（2007.10.1；2007.11.6；2008.12.5；2008.10.25）を用いて、法体系を整理すると、当該制度には、受教育権、子どもに教育を受けさせる義務、公的責務の3つの文脈が含まれていた。法律間の横の関係は必ずしも明らかではなく、整理した法体系図をみただけでは、当該制度の目的・対象の内容を捉えられるものではなかった。そのため、当該制度は子どもに教育を受けさせる義務や公的責務の遂行に資するが、義務教育を受けるのは子どもであることに立ち返ることで、その目的は、受教育権保障にあるとみることができた。対象についても、この目的に従うことで、支援対象は子ども、支給対象は保護者〔要保護者（子どもに教育扶助が適用されている保護者の場合・適用されていない保護者の場合）と、要保護者に準ずると市町村が認めた準要保護者〕と整理することができた。基礎自治体が必要綱等で示している根拠法・目的・対象について、小椋（2008）調査からは、子ども（の権利）に関する記載がされている場合はわずかであり、保護者支援としての制度解釈となる文書構成となっている傾向が窺えた。

国と地方の関係について、基礎自治体による就学援助を前提とし、予算の範囲内で国庫補助（要保護者分のみ）が行われる。2005年度から準要保護者分の国庫補助金が一般財源化されたことで、基礎自治体の担う役割は非常に大きい、子どもの生活実態とは関係なく「準要保護者認定基準」が引下げられる場合が生じている（湯田2009：160）。

文部科学省による文書について、国庫補助事業では、生活保護制度受給者分の補助対象外費目について、同制度と二重支給とならないよう注意喚起がされている等の特徴がある。基礎自治体による就学援助に関する部分については、教育の機会

均等を前提として、学校等との連携、申請の有無だけで判断しないこと、広報活動等により、認定の遺漏防止を図るという特徴があった。

### ＜第3章＞

ここでは、小椋（2008）の結果を中心に、支給対象区分ごとの支給費目、及び支給額について検討した。

要保護者の支給費目について、国庫補助事業では、生活保護制度受給者分の補助対象外費目（教育扶助による支給費目等）があり、基礎自治体においてもこれに準じて行われる傾向があった（教育法令研究会2008.12.5；小椋2008調査結果）。このような就学援助制度の適用は、生活保護法における保護の補足性と矛盾するものであるが、これは制度発足時に生活保護制度との関係を留保したことに始まる。そのため、この解消には、子どもに係る経済的支援策にも及ぶ、義務教育に係る経済的支援の枠組みのあり方に関する議論を伴っている。生活保護を受給していない要保護者については、基本的には準要保護者と同様の費目が支給されているとみることができた。準要保護者の支給費目は、国庫補助の範囲内で実施される傾向があり、基礎自治体独自の費目の設定は一部の自治体に限られていた。

支給金額について、実費支給の場合や、行事の回数・実施学年の違いがあること等から、比較・検討が可能となったのは学用品関連に限られた。国庫補助の単価を上回る支給金額の設定は、一部の自治体のみであった。

支給費目の検討の中では、当該制度による医療費を支給していない自治体の中に、子どもへの医療費助成の仕組みをもつ場合が含まれている等、義務教育に係る経済的支援策以外との関係も生じていた。今後、私費負担の実態に加え、関連する制度等の状況を踏まえた支給内容の検討が必要となると考えられた。

### ＜第4章＞

ここでは、小椋（2008）調査の結果を中心に、制度情報源、資格審査、資格要件について検討した。このうち、資格審査について、被保護者分は生活

保護制度担当課との連絡・確認を要すると考えられる。そのためここでは、小椋(2008)調査の資格審査に関する部分を、生活保護を受給していない場合の審査方法とみなして扱った。

情報提供・審査の方法には広域自治体による傾向の違いがみられ、全児童生徒の家庭に対する情報提供・家庭との面談等を行わない簡素化された審査方法を採用する形態(広報重視・資格認定型)、制度情報の提供・審査過程双方において個別的な対応を重視する形態(裁量型)、これら両者の間に属する形態(中間型)、に大別された。また、審査方法に面談(あるいは家庭訪問)による調査・意見書・審査会議が採用される場合、その目的は一樣ではなく、確認程度のものから書類からはわからない個々の事情に配慮するもの、就学援助制度以外の支援を視野に入れているもの等もあった。

資格要件には、いくつかの形態がある。文初財第21号「要保護および準要保護児童生徒に対する就学援助費に係る事務処理要領について」(1964.2.3)の中で、準要保護者分の国庫補助にあたり考慮された項目のうち、低所得者が含まれるような他制度の適用・利用(例:住民性の非課税、児童扶養手当の受給)が資格要件として挙げられる場合が多い。収入/所得要件の利用は全体で7割以上あったが、収入/所得、及び基準となる「生活保護基準の～倍」の定義は一樣ではなかった。今後、所得/収入による資格要件を調査・比較する際には、具体的なモデル(家族構成、収入状況等)を提示する等の工夫が必要であり、この基準をどのように設定するかも今後の検討の対象となる部分である。これらの他にも、多くの自治体で個々の家庭状況を考慮した資格要件の設定がなされる場合があったが、具体的内容(例:保護者の失業)を示すものもあれば、特に具体的場面を設定しないものもあった。

これらの結果を受けて、小椋(2009)調査や朝日新聞社(2009.10.25)も参考に更に検討すると、制度情報源、資格審査、資格要件について全体的な対応・個別的な対応どちらかのみで足りるという訳ではなく、双方の対応を組み合わせることが重要であると考えられた。そして、受教育権保障という目的のもとに、何をもってこれが保障

されているとするのか、そのためにはどのような具体的手段やニーズ評価方法等が必要となるのか、全体に共通する部分・地域特性を考慮した更なる調査・検討が必要となると考えられた。

## <第5章>

ここでは、これまでの内容を全体として捉え直す作業を行った。

第2章から第4章の内容を踏まえ、国による法的枠組み - 文部科学省による制度内容の具体化 - 基礎自治体での実施状況を全体としてみてみると、当該制度の実施体制には、受教育権保障に対する曖昧さ(法令・基礎自治体の文書にみる目的・対象、生活保護制度との非整合、国・基礎自治体の経費負担)、多様さ(制度情報の提供、審査の方法及び目的、資格要件)が広がっている。そのため、この制度を通じた受教育権保障とはどのようなものなのか、実施体制にみる当該保障実現の構図は不明瞭なものとなっていると考えられた。

今回示した実施体制は、準要保護者分の国庫補助金一般財源化後からの経過年数が浅い段階のものである。そのため、一般財源化が基礎自治体にとってどのようなものなのか、実施体制の背景についても検討した。

一般財源化前の状況の特徴として、基礎自治体による就学援助を前提としていても、

- ・制度発足以来の法的枠組みの曖昧さ(生活保護制度との非整合、経費負担に対する公的責任の曖昧さ、目的・対象のわかりにくさ)
- ・国主導の教育行政の仕組み(小川2006)
- ・比較的蓄積の浅い就学援助制度研究
- ・貧困の潜在化(岩田1990; 岩田2007; 松本2008)

があり、基礎自治体が受教育権保障の追求をすることは容易ではない環境に長期間あったと考えられた。

このような背景を踏まえると、どの基礎自治体も受教育権保障に向けて主体的に取り組めるような状況にある訳ではなく、制度の基礎となる法的枠組みも曖昧さを残したまま、準要保護者分の国庫補助金一般財源化が実施されたことになる。このような背景をもつ当該制度の実施体制は、受教

育権保障実現の構図がはっきりしない中、基礎自治体の対応次第で、国・都道府県・基礎自治体いずれからも捕捉されない子ども（あるいは義務教育に係る経済的支援ニーズ）をこれまで以上に生み出しやすいものとなっていると考えられた。

本章の最後では、子ども関連施策のひとつとしての就学援助制度という側面から、今後の論点を整理した。

「1）子どもに係る経済的支援策における就学援助制度の役割」では、私費負担の実態等を踏まえた支給内容や、義務教育に係る経済的支援の枠組みが、子どもに係る経済的支援策の中で検討される必要性があったことに着目した。2009年の政権交代前までの少子化対策では、当該制度に関する事柄は含まれていなかった。少子化対策の一環として基礎自治体に行動計画の策定が義務づけられている「次世代育成支援対策推進法」では、当該計画の中に当該制度を含めるかどうかは基礎自治体の判断となる。ここでは、今後の当該制度研究に関する議論の手がかりとなるよう、子どもに係る経済的支援策について、基礎自治体での実施状況を中心にまとめた。

義務教育に係る経済的支援策には、生活保護制度、就学援助制度、特別支援教育就学奨励費、地方自治体による単独事業等がある。小椋（2009）調査では、教育委員会もしくは学校による取り組みをしている、単独事業がある（教育費に関する内容記載があったもの）のいずれかに回答した自治体は、全体で39.2%であった。その内容は、行事や部活動に係る費用、給食費、通学費、入学に伴う費用の負担軽減に関するもの等であった。学校教育以外の施策でも、義務教育に係る経済的支援策がある地方自治体がわずかにあった（内閣府政策統括官2005）。

義務教育に係る経済的支援策を除く、子どもへの経済的支援策には国制度として児童手当、児童扶養手当、税控除等がある。地方自治体での当該支援策の実施状況について、「各種手当の支給」の分野で独自に「育児手当」を実施している地方自治体は、ごくわずかではあるが存在する（内閣府政策統括官2005）。小椋（2008）調査でも、基礎自治体の単独事業について、学校教育費以外の記載

はわずかであったが、医療費助成に関するものを中心に、手当支給や自治体直営スポーツ施設の利用料軽減等があった。

誰にどのような内容で支給をするかということは、資格要件も関連してくる。就学援助制度では、資格要件に他制度の利用・適用があったが、反対に当該制度の受給が他の行政サービスの減免の要件になる場合もあった（小椋2008調査結果）。

子どもに係る経済的支援策のひとつとして就学援助制度をみようとする中で、検討・議論の範囲は縦横に広がる。子どもに係る経済的支援策の中で当該制度はどのような役割を果たすのかを明確にするには、経済的側面から子どもの成長を効果的・効率的に支えるのか、公的部門間、制度等各種取り組み間の関係を捉えた同支援策における課題設定とその後の議論が必要である。そして、子どもに係る経済的支援策の中での当該制度に関する議論を位置付けることで、制度発足以来留保されている、義務教育に係る経済的支援の枠組みのあり方への取り組みが具体的な検討事項として見えてくると考えられた。

もうひとつの論点は、就学援助制度を必要とする子どもの遺漏防止策に関わる、「2）個別支援レベルでの子ども関連施策の連携」である。当該防止策の中で、情報源や資格審査における他部署等との連携をどのように図っていくかは、基礎自治体における子ども関連部署間の連携の仕組みと関わっている。2005年度から、「児童福祉法」第25条の2に基づく要保護児童対策地域協議会設置の努力義務が基礎自治体に課され、公・民の枠を超えた組織間の連携により、どのように個々の子どもに対する支援を図るかが問われている。個々の子どもの支援においては、制度等はあっても、子どもあるいは保護者とながらなければ、その子どもを支えることはできない。小椋（2008）調査によると、保護者から当該制度担当課への問い合わせを契機として、当該制度に直接関係しない部署等への紹介を行っている基礎自治体は、25.1%ある。また、制度情報源、保護者から当該制度担当課への問い合わせを契機とした紹介先、当該担当課に問い合わせがある部署に関する設問への回答からは、一部の自治体で子ども関連部署間の連携が幅



広く行われることを可能にする組織的な取り組みがされている可能性があることが窺えた。当該制度を必要とする子どもの遺漏防止策における他部署等との連携では、子どもの育ちを実際に支えるための、子ども関連施策の実施レベルでの連携の一部でもある。自治体内の特徴を活かした子ども支援の仕組みへの就学援助制度の関わりが問われていると考えられた。

### ＜むすびにかえて＞

ここでは全体のまとめと、筆者の今後の課題について述べた。

就学援助制度は、戦後の困窮の中で、義務教育に係る経済的支援ニーズに対応しようとする一方、財政的な制約等により義務教育の無償拡大が困難となる中、当該支援策の枠組みや、公的責務のあり方に関する議論を留保する形となった。これらは法的枠組みの曖昧さとして現れ、当該制度を周辺状況に左右されやすいものとした。小論の課題とした就学援助制度の実施体制には、受教育権保障実現の構図の不明瞭さと、子ども（あるいは義務教育に係る経済的支援ニーズ）の捕捉が基礎自治体の対応次第となる危うさがあった。貧困との関わりから換言すれば、このような特徴をもつ実施体制は、貧困の世代的継承の防止の仕組みとしては不用意なものである。子どもに関する施策・研究双方が経済の盛衰に左右されず貧困と向き合い、当該制度について積極的に議論しなければ、当該制度を通じた受教育権保障は構造化されないまま、時代に翻弄され続けることになることが懸念される。

本研究で残された課題には、市区町村と都道府県の関係、基礎自治体における情報提供・審査方法・資格要件の違い等に関する更なる検討が挙げられる。また、就学援助制度研究において、児童福祉学分野は重要な役割を担っている。義務教育に係る経済的支援ニーズの評価方法、基礎自治体における子ども関連施策との連携の図り方、子どもに係る経済的支援策について子どもの側に立った状況整理と課題設定をすること等が期待される。

これらの事柄を踏まえ、今後は、就学援助制度との関わりの深い学校や民生委員による子ども支

援の検討を通じて、就学援助制度を必要とする子どもの遺漏防止策や基礎自治体における子ども関連施策の一助となるような研究をしていきたいと考えている。

\*本要旨は、論文内容の変更を伴わない範囲で、学位論文提出時の要旨を若干修正したものである。